Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

30 874 (R1818)

Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING[1]

Vastgesteld 24 november 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorstel van rijkswet. Zij vragen zich met de Raad van State af of dit wetsvoorstel in deze vorm nu een grotere betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van Europese verdragen met zich mee gaat brengen. Zij merken bovendien op dat dit wetsvoorstel is geïnitieerd vóór de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon. Inmiddels hebben de Staten-Generaal een vernieuwde rol gekregen in het Europese wetgevingsproces, en is hun betrokkenheid versterkt. De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met enige twijfel kennisgenomen van het onderhavig initiatiefvoorstel. Zij hebben uit het initiatiefvoorstel zelf en uit de eerdere behandeling begrepen dat de initiatiefnemer uitdrukkelijk ervoor kiest om een grondwetswijziging te entameren om besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te verplichten in de in het voorstel omschreven gevallen. Deze leden hebben een aantal vragen.

---

[1] Samenstelling:
Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter),* Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Van Weerdenburg (PVV)

kst-30874-B
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van voorliggend initiatiefvoorstel dat beoogt drie nieuwe leden aan artikel 91 van de Grondwet toe te voegen, waardoor toekomstige wijzigingen van verdragen «waarop de Europese Unie is gegrondvest» slechts bij tweederde meerderheid zouden kunnen worden goedgekeurd. Deze leden hebben meerdere vragen en zorgen betreffende het wetsvoorstel en leggen deze graag aan de initiatiefnemer voor.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met waardering kennis genomen van het initiatiefvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel tot een Rijkswet van het Tweede Kamerlid Van der Staaij. Zij spreken hun waardering uit voor al het door hem over een lange reeks van jaren verrichte werk op dit terrein. Deze leden onderschrijven de gedachte van een zo effectief mogelijke betrokkenheid van het parlement én de samenleving bij vergaande en potentieel ingrijpende EU-besluitvorming, maar vragen zich af of dit wetsvoorstel een geëigend middel daartoe is. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij sluiten zich aan bij de vragen die door de leden van de fractie van D66 worden gesteld.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet dat ziet op verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie. Deze leden onderschrijven het voorstel van de indiener om onmogelijk te maken dat een verregaande overdracht van bevoegdheden aan de EU mogelijk is met slechts de goedkeuring van eenvoudige Kamermeerderheden, terwijl voor aanvullingen en wijzigingen van onze eigen Grondwet een procedure van twee lezingen met tussengelegen wijzigingen en een tweederde meerderheid in tweede lezing nodig is. Voornoemd wetsvoorstel geeft deze leden nog aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met veel waardering en instemming kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Deze leden zien een drieledige essentie verbonden aan dit wetsvoorstel: de versterking van de positie van het Nederlandse parlement, de erkenning van de realiteit van de Europese rechtsorde en de creatie van eerlijke constitutionele spelregels.

Het lid van de fractie van **OSF** heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hij sluit zich aan bij de vragen die door de leden van de fractie van D66 worden gesteld.

2. De eigen aard van de EU

Dit wetsvoorstel gaat uit van de situatie dat wijzigingen van de Europese verdragen per definitie betekenis hebben voor de nationale constitutionele rechtsorde omdat deze zonder tussenkomst van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet rechtstreeks doorwerken. De initiatiefnemer concludeert dan ook dat een wijziging van de Europese verdragen, wat betreft de effecten voor de Nederlandse rechtsorde, gelijk staat aan een

wijziging van de nationale Grondwet.[2] Deze redenering kunnen de leden van de **D66**-fractie niet volgen. Het is duidelijk dat een EU-verdrag of een wijziging van een verdrag betekenis kan hebben voor de rechtsorde van de EU en ook voor die van Nederland. Dat deze altijd, per definitie, constitutionele effecten zullen hebben, vermogen deze leden niet in te zien. Graag nodigen zij de initiatiefnemer uit een nadere uiteenzetting te geven. Bovendien plaatsen deze leden vraagtekens bij het voorgestelde lid 6 inzake toetredingsverdragen. Wat is daarvan precies de constitutionele betekenis?

3. De huidige grondwettelijke goedkeuringsprocedure

Welke andere rechtvaardiging voor het vereiste van een tweederde meerderheid voor de goedkeuring van EU-verdragen ziet de initiatiefnemer dan die van de sterke invloed van de EU op Nederland? Afgezien van de vraag hoe die sterke invloed moet worden gewaardeerd – de leden van de **VVD**-fractie zien ook nadrukkelijk de voordelen daarvan – kent de Nederlandse Grondwet alleen deze hoge drempel indien verdragen moeten worden goedgekeurd die afwijken van de Grondwet. Dat sluit aan bij het principe van de Grondwet dat grondwetswijzigingen zelf slechts met tweederde meerderheid in tweede lezing kunnen worden aangenomen. De voorgestelde aanvulling van artikel 91 Grondwet is wat dat betreft een «vreemde eend in de bijt». Hoe past deze aanvulling bij de principes en de uitgangspunten waarop de Nederlandse Grondwet is gebaseerd?

Op grond van ongeschreven constitutioneel recht hebben volkenrechtelijke normen, zodra zij bindend zijn voor het Koninkrijk, in hun volkenrechtelijke hoedanigheid gelding in de interne rechtsorde. Met andere woorden, het internationale en het nationale recht vormen één rechtssysteem. In het dualistisch systeem vormen het internationale en nationale recht afzonderlijke rechtssferen. Met dit wetsvoorstel wordt een dualistisch systeem geïntroduceerd, althans worden op zijn minst karaktertrekken van een dualistisch systeem geïntroduceerd. Heeft de initiatiefnemer zich dit gerealiseerd? Zo ja, hoe heeft hij dit gewaardeerd?

De leden van de **CDA**-fractie stellen de regering graag de vraag hoe zij als alternatief voor dit voorstel aankijkt tegen een verplichte paragraaf bij de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State over de grondwettigheid in engere en bredere zin van de in dit initiatief bedoelde besluiten wanneer zij ter wettelijke goedkeuring voorgelegd worden. Zou een dergelijke verplichte paragraaf zich dan ook kunnen uitstrekken tot de goedkeuring van de overdracht van bevoegdheden van wetgeving, bestuur of rechtspraak aan andere internationale instanties? Hiermee zou dan langs andere weg hetzelfde doel bereikt worden als de initiatiefnemer beoogt, namelijk een besluit in beide Kamers met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De basis is dan een gezaghebbend advies van de Afdeling advisering.

Aan de initiatiefnemer stellen de leden van de CDA-fractie dezelfde vragen voor het geval het initiatiefvoorstel – in zijn ogen uiteraard onverhoopt – zou worden verworpen.

De Grondwet kent een goedkeuringsprocedure met tweederde meerderheid voor internationale verdragen waarvan bepalingen afwijken van de Grondwet of tot afwijken noodzaken, zo stellen de leden van de **D66**-fractie vast. Nederland hanteert een (gematigd) monistisch uitgangspunt met betrekking tot de verhouding tussen het nationale recht

[2] Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R1818), nr. 6, p. 3.

en internationale verdragen. In deze opvatting doet het er voor gelding in de nationale rechtsorde niet toe of een norm een nationale of internationale oorsprong heeft. Bovendien heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie al decennia geleden bepaald dat het effect van het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsorde een aangelegenheid is van dat gemeenschapsrecht zelf en dat het gemeenschapsrecht voorrang heeft ten opzichte van het nationale recht van de lidstaten.

De initiatiefnemer is van mening dat de grondwettelijke regeling voor de goedkeuring van verdragen zoals hij nu is geen recht doet aan het bijzondere karakter van de Europese verdragen. Hij wil de Grondwet zo aanpassen dat ook EU-verdragen waarbij geen afwijking van of strijd met de Grondwet bestaat, slechts met tweederde meerderheid van de Kamers kunnen worden goedgekeurd. De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemer om nog eens te reflecteren op de vraag hoe zijn voorstel zich verhoudt tot het open en monistische karakter van onze Grondwet.

Mocht een verdrag een gevolg met zich meebrengen dat niet verenigbaar is met de Grondwet, dan bestaat al de procedure van artikel 91, lid 3, Grondwet. Deze leden vragen de initiatiefnemer graag nog eens uiteen te zetten wat zijn voorstel toevoegt aan het huidige derde lid van artikel 91 Grondwet. Zij verwijzen daarbij naar het oordeel van de Staatscommissie Grondwet dat het huidige constitutionele kader de Kamers voldoende mogelijkheden biedt om hun invloed op de Nederlandse inbreng in de internationale besluitvorming te vergroten.[3] In reactie op de kanttekening ter zake van de Afdeling advisering van de Raad van State en in antwoord op vragen die in de Tweede Kamer zijn gesteld, merkt de indiener op dat artikel 91, lid 3, (te) restrictief wordt uitgelegd. Maar, zo vragen deze leden, waarom maakt de initiatiefnemer dan geen zaak van een kritische analyse van de gehanteerde uitleg en toepassing van artikel 91, lid 3, Grondwet?

Zou een ruimere interpretatie van het artikel niet het door de initiatiefnemer gewenste effect sorteren? In de Tweede Kamer is bij de behandeling van dit voorstel een motie-Schinkelshoek c.s. met ruime steun aangenomen. Deze motie verzoekt de regering bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, in de memorie van toelichting uitdrukkelijk en gemotiveerd in te gaan op de vraag of artikel 91, lid 3, van de Grondwet van toepassing is.[4] Hoe beoordeelt de initiatiefnemer deze motie tegen de achtergrond van zijn voorstel? Deze werkwijze zou ook tegemoet komen aan de opmerking van de Staatscommissie Grondwet dat de vraag of er sprake is van afwijking van de Grondwet, tijdens de goedkeuringsprocedure van verdragen in voorkomende gevallen meer diepgaand aan de orde moet komen dan nu vaak het geval is.[5]

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is uitvoerig ingegaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en artikel 91, lid 3, dat reeds voorziet in een goedkeuringsprocedure bij tweederde meerderheid voor verdragen in geval van strijdigheid met de Grondwet. Teneinde deze uitvoerige behandeling niet over te doen, beperken de leden van de **PvdA**-fractie zich tot de vraag waarom de initiatiefnemer niet zijn voorstellen heeft gericht op aanvulling van deze grondwetsbepaling in plaats van enkele geheel nieuwe bepalingen aan artikel 91 toe te voegen? Zij vragen ook de regering een reactie op dit punt te geven.

---

[3] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 114.
[4] Kamerstukken II 2008/09, 30 874 (R1818), nr. 11.
[5] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 118.

4. Een verankering van Europese verdragen in de Grondwet

De Raad van State heeft zich, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie, in zijn advies afgevraagd of het voorstel van rijkswet in deze vorm een doeltreffend middel is voor het door de initiatiefnemer beoogde doel, namelijk recht doen aan het bijzondere karakter van de EU. Aan deze bijzondere kenmerken zou meer recht worden gedaan als de Staten-Generaal in een eerdere fase van de totstandkoming van verdragswijzigingen, namelijk bij de onderhandelingen, actief betrokken worden bij de besluitvorming. Voorts zou volgens de Raad van State een bepaling in de Grondwet geen betrekking moeten hebben op een formeel, maar veeleer op een functioneel criterium.

De leden van de Staten-Generaal hebben verschillende instrumenten om tijdens de totstandkoming van verdragswijzigingen te beïnvloeden en te sturen, zoals de mogelijkheid tot het aandragen van subsidiariteits- of proportionaliteitsbezwaren. Bij een voldoende aantal subsidiariteitsbezwaren van nationale parlementen treedt de gele- en oranjekaart-procedure in werking. Daarnaast kunnen zij een parlementair (behandel-)voorbehoud maken. Ook kunnen zij hun reguliere instrumentarium gebruiken, zoals moties, schriftelijk en mondeling overleg, om invloed uit te oefenen op het optreden van de regering binnen de Raad en het door de Ministers uit te dragen Nederlandse standpunt. Hebben de initiatiefnemers nog overwogen om niet eerst het functioneren van het bestaande instrumentarium te evalueren alvorens een dermate hoge drempel op te werpen voor het aanvaarden van Europese verdragen dat de kans bestaat dat nog maar zeer weinig Europese verdragen door het Nederlandse parlement zullen worden aangenomen? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Welke consequenties van het invoeren van de gekwalificeerde meerderheid heeft de initiatiefnemer geïdentificeerd en met welke consequenties heeft hij rekening gehouden? Hoe heeft hij deze gewogen? De leden van de VVD-fractie houden er ernstig rekening mee dat verdragswijzigingen voortaan niet meer door het Nederlandse parlement worden goedgekeurd. Nederland kan daardoor in een geïsoleerde positie in de EU geraken. Dit is een consequentie die de leden van VVD-fractie niet wensen te aanvaarden. Hoe weegt de initiatiefnemer deze consequentie?

Heeft de initiatiefnemer overwogen om eerst het versterkte instrumentarium dat de Staten-Generaal na het Verdrag van Lissabon hebben gekregen te evalueren? Zo nee, zou hij daartoe bereid zijn? Heeft de initiatiefnemer alternatieven overwogen om meer invloed te krijgen op verdragswijzigingen dan nu wordt voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel?

Heeft de initiatiefnemer zich gerealiseerd dat met de drempel van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een dermate hoge drempel wordt opgebouwd dat er een aanzienlijke kans is dat nog weinig tot geen verdragswijzigingen worden aangenomen door beide Kamers? Het is immers een ervaringsregel dat in lidstaten waar wetgeving slechts met een tweederde meerderheid kan worden gewijzigd, nauwelijks nog wijzigingen worden doorgevoerd. Niet voor niets kent de Nederlandse Grondwet het vereiste van een gewone meerderheid voor het aannemen van formele wetgeving door beide Kamers. Een gekwalificeerde meerderheid is slechts vereist voor een wijziging van de Grondwet zelf in tweede lezing.

De leden van de **D66**-fractie hebben enkele vragen omtrent de effectiviteit van het voorliggende voorstel. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft vraagtekens gezet bij de doeltreffendheid. Het voorgestelde lid 4 bepaalt dat iedere wijziging van de verdragen waarop de EU is gegrondvest slechts met tweederde van de stemmen kan worden goedgekeurd. Is het voorgestelde criterium, wijzigingen van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, wel geschikt om te onderscheiden? De Afdeling beschouwt het aan de ene kant als te ruim (een louter formeel criterium, ziet op alle verdragswijzigingen) en aan de andere kant te beperkt (het supranationale fundament van de EU is immers al in belangrijke mate vastgelegd) voor het beoogde doel.[6] De Staatscommissie Grondwet kwam tot eenzelfde conclusie.[7] Toch heeft de initiatiefnemer aangegeven dat hij in de bevindingen van zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als Staatscommissie geen aanleiding ziet om inhoudelijke wijzigingen door te voeren.[8] Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij, ondanks alle geuite bezwaren, niet kiest voor een meer functioneel criterium, zoals geopperd door de Raad van State? Waarom is de initiatiefnemer van mening dat de voorgestelde bewoordingen toch werkbaar en effectief zullen zijn?

Ook hebben de leden van de fractie van D66 vragen over de *timing* van de betrokkenheid van het parlement in voorliggend voorstel. De leden van de D66-fractie hechten waarde aan effectieve parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van EU-recht, maar vragen zich af of dit voorstel het geschikte middel is om dit doel te bereiken. Artikel 90 van de Grondwet legt vast bij wie het buitenlands beleid in de eerste plaats berust, namelijk de regering. Artikel 91 bepaalt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal. Zoals in de literatuur is opgemerkt: als artikel 91 regelt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Kamers, dan heeft artikel 90 toch eerst aangegeven dat die verdragen worden gesloten door de regering.[9] De Afdeling advisering van de Raad van State merkt eveneens op dat in de fase van de goedkeuring van verdragen de uitkomsten van de onderhandelingen door de lidstaten al vaststaan en dat de lidstaten op dat moment geen invloed meer kunnen uitoefenen op de inhoud.

Bovendien kan het niet goedkeuren van een verdrag leiden tot de situatie dat een lidstaat tijdens de onderhandelingen afspraken maakt en die vervolgens niet na kan komen. Ook de Minister van Binnenlandse Zaken heeft hierop gewezen tijdens de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer. De regering, zo gaf hij aan, onderhandelt uiteindelijk namens het parlement. De goedkeuringseis behelst altijd het risico dat Staten-Generaal en regering van oordeel verschillen en de regering dus niet gemachtigd wordt om het verdrag te bekrachtigen. Als de regering echter bij elke Europese verdragswijziging beide Kamers moet meekrijgen met een tweederde meerderheid, dan worden de marges voor de regering wel buitengewoon smal en dienen in het huidige politieke landschap altijd grote voorbehouden te worden gemaakt tijdens onderhandelingen in Brussel. Graag horen de leden van de fractie van D66 van de initiatiefnemer hoe hij deze situatie beoordeelt.

De indiener betoogt met kracht van argumenten waarom een verdragswijziging waarbij bevoegdheden worden afgestaan aan de Europese Unie een twee derden meerderheid behoeft, terwijl bij overdracht van

[6] Kamerstukken II 2006/07, 30 874 (R1818), nr. 5, p. 2.
[7] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 119.
[8] Kamerstukken II 2011/12, 30 874 (R1818), nr. 14.
[9] Van der Pot/Donner, p. 578.

bevoegdheden van de EU naar haar lidstaten, i.c. Nederland, dit niet hoeft. Het is goed denkbaar dat een verdragswijziging zowel bepalingen bevat waarbij bevoegdheden van Nederland naar de EU gaan, als bepalingen waarbij bevoegdheden van de EU naar Nederland gaan. In dat geval stelt het initiatiefvoorstel dat een twee derden meerderheid vereist is. Dus ook als er zeer veel en belangrijke bevoegdheden van de EU naar Nederland gaan, en zeer weinig en minder belangrijke van Nederland aan de EU worden overgedragen. Kan de initiatiefnemer ingaan op de ratio hiervan, zo vragen de leden van de **SP**-fractie. Wie bepaalt eigenlijk in welke categorie een verdragswijziging valt? De indiener stelt dat de voorgestelde wettelijke procedure voor een verdragswijziging niet uitsluit dat er ook referendum over plaats kan vinden. Hoe beoordeelt de indiener het verschil tussen de vereiste twee derden meerderheid in het parlement en de gewone meerderheid die bij een referendum vereist zal zijn, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel nog dateert uit de periode van voor sluiting, bekrachtiging en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2007). In dat verband stellen zij de vraag of de initiatiefnemer nog eens uiteen kan zetten welke ervaringen met dit verdrag voor hem aanleiding vormen zijn initiatief te handhaven. Nu dit verdrag een aantal vergaande constitutionele wijzigingen met zich heeft meegebracht, ligt het daarnaast niet voor de hand dat snel opnieuw een vergaande verandering van het supranationale element van de EU/EG in het vizier zal komen. Deelt de initiatiefnemer deze verwachting? Zo ja, is het wetsvoorstel dan eigenlijk niet overbodig? Zo niet, waarom niet? In recente jaren heeft de Staten-Generaal ook nieuwe wetgeving over referenda in behandeling genomen en is thans de wet over een raadgevend referendum van kracht. Welke relatie met en eventuele invloed op het wetsvoorstel heeft het bestaan van de mogelijkheid een referendum onder de bevolking te organiseren in de ogen van de initiatiefnemer? Voorts vragen de leden hoe de initiatiefnemer de onder het Verdrag van Lissabon sterk toegenomen rol van nationale parlementen bij overleg en besluitvorming van de Europese instellingen waardeert. Heeft deze toegenomen rol een relatie met het door de initiatiefnemer beoogde doel van dit wetsvoorstel? Zo ja, maakt deze het wetsvoorstel in feite niet overbodig?

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat de reikwijdte van het wetsvoorstel zowel te ruim als te beperkt is voor het beoogde doel. Het beoogde doel is om een hogere goedkeuringsdrempel te stellen ingeval van ingrijpende invloed van EU-verdragen of wijzigingen daarvan. Het wetsvoorstel ziet evenwel op alle EU-verdragen of wijzigingen daarvan waarop de Europese Unie is gegrondvest. Zoals de Raad van State stelt, is dit een louter formeel criterium dat maakt dat de verzwaarde goedkeuringsprocedure van toepassing is op alle verdragswijzigingen, hoe gering en weinig ingrijpend deze soms ook kunnen zijn. Waarom heeft de initiatiefnemer in zijn wetsvoorstel niet voor een meer functioneel-inhoudelijk criterium gekozen?

Daarnaast kan gesteld worden dat het wetsvoorstel te beperkt is. Onder erkenning dat de EU/EG voor Nederland de meest vergaande vorm van supranationale samenwerking behelst, is het een feit dat zij niet de enige internationale organisatie is wier verdragen of volkenrechtelijke besluiten een vergaande invloed op het democratisch bestel en de Nederlandse en Europese rechtsorde kunnen hebben. Voorbeelden zijn de verdragen die bijvoorbeeld in het kader van de Raad van Europa of de Verenigde Naties over grondrechten worden gesloten of economische overeenkomsten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie. De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer de rationale aan te geven waarom het

wetsvoorstel zich beperkt tot EU-verdragen en wijzigingen daarvan. Ten slotte bevreemdt het deze leden dat EU-verdragen of wijzigingen daarvan die voorzien in het overdragen («teruggeven») van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten van de verzwaarde goedkeuringsprocedure worden uitgezonderd. Ook deze kunnen immers inhoudelijk en constitutioneel van ingrijpende aard zijn. Dreigt niet het gevaar dat aldus de voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling een onwenselijke vooringenomenheid belichaamt en zelfs in de Grondwet introduceert ten aanzien van de meerwaarde en grotere effectiviteit van nationale besluitvorming ten opzichte van Europese besluitvorming? De leden van de PvdA-fractie stellen een reactie van ook de regering op dit punt op prijs.

Het feit dat de initiatiefnemer een aparte bepaling voorstelt die ertoe strekt de verzwaarde goedkeuringsprocedure ook te doen gelden voor verdragen betreffende de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU duidt erop dat een dergelijke toetreding niet zonder meer raakt aan de grondvesten van de Europese Unie. De aan het woord zijnde leden delen deze opvatting. Over dit voorgestelde nieuwe zesde lid hebben zij de volgende vragen. Wat is de meerwaarde van deze bepaling nu de besluitvorming over de toetreding van nieuwe lidstaten uitsluitend bij unanimiteit kan plaatshebben en voorts de nationale parlementen alle gelegenheid hebben vroegtijdig te worden betrokken bij het bepalen van de nationale inbreng over de besluitvorming? Bovendien zal toetreding van nieuwe lidstaten welhaast onvermijdelijk ook leiden tot wijziging van de «moeder-EU-verdragen» en aldus binnen de reikwijdte van het vierde lid vallen? Wat is dan nog de additionele waarde van dit voorgestelde zesde lid van artikel 91 Grondwet.? Dreigt niet het gevaar dat besluitvorming op Europees niveau hierdoor nog ingewikkelder wordt dan deze reeds nu al dikwijls is? Deze vraag richten de leden van de PvdA-fractie ook aan de regering.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren dat de indiener de reikwijdte van zijn wetsvoorstel beperkt tot EU-verdragen en niet ziet op het gehele veld van internationaalrechtelijke verdragen. Zij lezen dat de indiener deze keuze vooral onderbouwt met een verwijzing naar de unieke positie van de Europese Unie met politieke en juridische doorwerking van haar beleid in de nationale lidstaten. Tegelijk noemt de indiener ook Denemarken waar alle overdracht van soevereiniteit aan internationale organisaties aan een verzwaarde procedure onderworpen is. Heeft de indiener inzicht hoe vaak dit in Denemarken aan de orde is geweest? Acht de indiener het uiteindelijk wenselijk om alle mogelijkheden van soevereiniteitsoverdracht aan een verzwaarde procedure te onderwerpen?
Ten aanzien van de reikwijdte van de wet vragen deze leden de indiener – terugkijkend naar de afgelopen tien jaar – hoe vaak en in welke gevallen deze wet van toepassing zou zijn geweest.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de initiatiefnemer met zijn wetsvoorstel wil regelen dat goedkeuring en wijziging van EU-verdragen moet plaatsvinden met een tweederde meerderheid, tenzij het betreffende verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan het Koninkrijk of andere lidstaten. Met de initiatiefnemer zijn de leden van de SGP-fractie het eens met de fundamentele overtuiging dat het alleszins in de rede ligt om binnen ons representatieve stelsel te komen tot de eis van een versterkte parlementaire meerderheid voor verdragen die een grote impact hebben op de Nederlandse rechtsorde. Een eis overigens die in meerdere Europese lidstaten allang gemeengoed is. In die zin is er in het Nederlandse constitutioneel bestel sprake van een fundamentele onevenwichtigheid nu zonder enige extra waarborg de helft-plus-één kan besluiten tot een vergaande overdracht van bevoegdheden die de nationale soevereiniteit uithollen.

De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband welke verdragen nu wel of niet onder de voorgestelde zwaardere procedure vallen. En wat valt onder de vereenvoudigde procedure? Wat is derhalve de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel? Kan dit concreet op een rij worden gezet? Strekt dit wetsvoorstel zich ook uit tot bijvoorbeeld het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme?

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat middels een nota van wijziging[10] op het vereiste van tweederde meerderheid een uitzondering is gemaakt, indien het verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan het Koninkrijk of andere lidstaten. Deze leden kunnen deze uitzondering plaatsen, omdat het terugleggen van bevoegdheden bij de Nederlandse staat nu eenmaal veel minder ingrijpend voor de Nederlandse rechtsorde is dan het overdragen van bevoegdheden naar de EU. Desalniettemin hebben de leden van de SGP-fractie behoefte aan een nadere toelichting op de impact en betekenis van deze uitzonderingsbepaling. In het bijzonder vragen deze leden wat nu de gang van zaken zal zijn indien in een verdrag óók andere zaken zijn geregeld dan de overdracht van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer nader kan aanduiden hoe zijn wetsvoorstel nu precies beslag krijgt binnen de besluitvorming over EU-verdragen. Waar in het besluitvormingsproces vindt de goedkeuring door het parlement plaats en waarom is dit het meest geëigende moment voor het parlement om invloed uit te oefenen?

De leden van de SGP-fractie vragen verder op welke wijze dit wetsvoorstel van invloed zal zijn op de onderhandelingspositie van Nederland binnen de Europese Unie. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemer een concreet voorbeeld vanuit het verleden kan noemen waarbij zijn wetsvoorstel werkelijk een verschil zou hebben gemaakt voor de uiteindelijke besluitvorming over Europese verdragen.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer ten slotte of hij kan aanduiden welke consequenties zijn wetsvoorstel specifiek heeft voor de positie en de rol van de Eerste Kamer ten aanzien van de goedkeuring van Europese verdragen.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht de reactie van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

[10] Kamerstukken II 2013/14, 30 874 (R1818), nr. 15.